

UNIVERSITAT AUTÒNOMA DE BARCELONA

EL ESTADO AUTONÓMICO COMO ESTADO FEDERAL

¿ES ESPAÑA UN ESTADO FEDERAL?

JAVIER GARCÍA ROMERO

10/05/2015

TREBALL FI DE GRAU
GRAU DRET
CURS 2014-2015
DIRIGIT PER JOSU DE MIGUEL BÁRCENA

Índice

1.	Introducción	3
2.	Experiencia federal: diferentes tipos de federalismos	5
3.	Elementos definidores del federalismo	8
3.1.	Sistema de gobierno en dos niveles.....	9
3.2.	La Constitución en un Estado Federal.....	10
3.3.	Las instituciones federales y la división de poderes	12
3.4.	Distribución competencial	15
3.5.	Instrumentos de colaboración entre la Federación y los Estados federados ...	18
3.6.	Financiación federal	19
4.	El caso español: el Estado de las Autonomías.....	21
4.1.	Sistema de gobierno en dos niveles.....	21
4.2.	La Constitución Española como Constitución federal.....	21
4.3.	Las instituciones federales y la división de poderes	23
4.4.	Distribución competencial	25
4.5.	Instrumentos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas ...	28
4.6.	La financiación autonómica	30
5.	Perspectiva de futuro: horizonte federal y nacionalismos	31
6.	Conclusiones: ¿Es España un Estado federal?	32
7.	Bibliografía	37
8.	Anexo	38

1. Introducción

El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Así lo establece el artículo 137 de la Constitución Española. Ésta es la única referencia que encontramos en nuestra Carta Magna por lo que se refiere a la organización territorial del Estado. Un precepto, en apariencia, insuficiente si queremos determinar con exactitud qué tipo de Estado es España en arreglo a su organización territorial.

Asimismo, y para más ende, esta referencia la encontramos en el artículo 137 de la Constitución (Título VIII, relativo a la organización territorial del Estado), con lo que ni siquiera se encuentra este precepto, por mínimo que sea, en el Título Preliminar. Este aspecto resulta notablemente diferenciador sobre otros países, como por ejemplo Alemania.

Pese a esta indefinición formal en nuestra Constitución sobre qué modelo de organización territorial impera en el Estado español,¹ la doctrina ha sido unánime en estos años de democracia a la hora de definir España como Estado de las Autonomías. Un Estado, el autonómico, que es inédito en las constituciones del resto de países democráticos por lo que a denominación se refiere.

Numerosos constitucionalistas se han referido al Estado autonómico español como un Estado con un alto grado de descentralización y de autogobierno de las autonomías que lo componen. No obstante esto, una parte importante de la doctrina conceptualiza el Estado autonómico como un Estado regional (Italia), ya que, sostienen, en ningún caso se puede equiparar el Estado autonómico a otros Estados como el federal, por no cumplir una serie de peculiaridades.

Aún así, a lo largo de los últimos años, no han sido pocos los autores que han afirmado que España es, en esencia, un Estado federal (Ronald Watts, George

¹ BALAGUER CALLEJÓN, F., “La indefinición constitucional del modelo de financiación autonómica derivada de la indefinición constitucional del modelo de estado”, *El Estado autonómico. Integración, solidaridad y diversidad*, Volumen 1, 2005, p. 607.

Anderson, Blanco Valdés)². Queda claro que no hay una postura doctrinal única y uniforme respecto este asunto. En este sentido podemos afirmar dos cosas: primero, que hay debate; y segundo, que éste actualmente está más vivo que nunca.

Lo que pretendemos en esta publicación es analizar el carácter federal del Estado autonómico, en caso que éste exista, y definir cuáles son los puntos comunes del Estado español con algunos de los federalismos europeos que vamos a analizar. Para ello, en primer lugar vamos a tratar de acercarnos al concepto de federalismo desde una base teórica, para a partir de aquí, poder examinar qué rasgos tienen los principales Estados federales del resto del mundo y poder concluir si el Estado autonómico se encuentra entre ellos o no.

Resulta importante señalar que adoptaremos como válida la idea de Juan José Linz, quien afirma que “No todos los Estados que cumplen la definición de federalismo se llaman a sí mismo Estados federales”³, aunque no lo haremos completamente, al menos desde un principio, ya que de forma seguida Linz pone como ejemplo de esta idea el caso español, así que esta segunda afirmación la abordaremos en las conclusiones. En este sentido, la posición de Linz nos confirma que España es un caso de federalismo a la inversa.

El motivo de rechazar el nominalismo no es otro que el que apunta Eliseo Aja en un ensayo sobre el Estado autonómico y el federalismo, y es que “Existen estados que se llaman federales y no lo son, por ejemplo en Latinoamérica, y otros que lo son pero no se llaman así, como Suiza”⁴. Por otra parte, resultaría inútil analizar el carácter federal de España si nos atenemos a criterios nominativos, ya que tan solo nos sería necesaria una línea para afirmar que el Estado autonómico

² Watts lo defiende en 1999 (*Sistemas federales comparados*, cit., p. 100); Anderson en 2008 (*Una introducción al federalismo*, cit., p. 20); Blanco Valdés en 2012 (*Los rostros del federalismo*).

³ LINZ, Juan J., “Democracia, multinacionalismo y federalismo”, *Revista Española de Ciencia Política*, Volumen 1, Número 1, 1999, cit., p. 9.

⁴ AJA, Eliseo, *Estado autonómico y reforma federal*, Madrid: Alianza Editorial, 2014, p. 22.

español no es un Estado federal porque no tiene el nombre de *federal* en su denominación.

Finalmente, haremos una mirada al futuro y analizaremos qué opciones tiene este sistema de organización territorial de implantarse en España, si no lo está ya, y haremos referencia necesariamente al momento sociopolítico en el que actualmente vivimos y la incidencia que tienen los nacionalismos en el federalismo, así como en su convivencia.

2. Experiencia federal: diferentes tipos de federalismos

Cuando hablamos de federalismo tenemos que tener clara una premisa que es básica y que sin la cual se nos haría muy difícil trabajar sobre una base de federalismos comparados: no hay un solo tipo de federalismo. Hay tantos federalismos como Estados federales. Y aunque entre ellos posean unas características y rasgos comunes, no debemos confundir que estos Estados son iguales simplemente por compartir denominación. Esta idea conviene tenerla presente a lo largo de este trabajo, y es que como veremos en las páginas que acontecen, no es posible extraer una definición única y uniforme de *Estado federal*.

Un primer ejemplo de esta idea es la distinción entre dos tipos de federalismos: el dual y el cooperativo. Mientras en el primero cada poder decide por sí mismo sobre sus propios asuntos y la Federación y los Estados miembros se gobiernan de manera separada, en el segundo existe una concentración de ambas instancias de poder. En pocas palabras, el profesor Javier Tajadura resume que el federalismo dual responde a la idea de independencia y el federalismo cooperativo a la de interdependencia⁵.

En el federalismo dual predominan la tensión y el conflicto entre el Estado central y los Estados miembros, a la vez que se debilitan los vínculos de consenso

⁵ TAJADURA TEJADA, Javier, “El Principio de Cooperación en el Estado Autonomico”, *Anuario Jurídico de La Rioja*, Nº 8, 2002, p. 74

y colaboración. Ambas unidades de poder tienen capacidad de autogobierno y son iguales en sus esferas respectivas, y en consecuencia se distinguen y distribuyen los poderes que cada una debe realizar. Hay dos formas para llegar a ese estadio: se delegan poderes al Estado central y lo no delegado es reservado por los Estados miembros, sistema que emplearon Estados Unidos y Argentina en las constituciones de sus federalismos; o a la inversa, esto es que quién se reserva los poderes no delegados es el Estado Central, siendo expresas las atribuciones que se le encomiendan a los Estados miembros, modelo seguido por Canadá.

En el modelo de federalismo cooperativo, la distribución del poder y la autoridad entre el nivel nacional, provincial y local están mezcladas. Grodzins Morton⁶ describe esta situación con el ejemplo del funcionario del departamento de sanidad cuyas actividades y funciones las hacen simultáneamente el funcionario federal estatal y también el funcionario del ayuntamiento o poder local. A éste funcionario lo nombra el Estado Federal de acuerdo a las pautas de mérito que éste establece, su sueldo procede conjuntamente de recursos federales y estatales, el Estado miembro le proporciona el despacho y la ciudad más grande de éste solventa parte de sus gastos, como el mantenimiento del despacho. Su trabajo es inspeccionar los alimentos, aplicando normas federales como así leyes estatales. La doctrina del Federalismo cooperativo sostiene que todos los niveles del poder nacional, provincial y local, trabajan juntos en los mismos campos y áreas, compartiendo funciones y el poder mismo. En los Estados Unidos este tipo de Federalismo gira en torno de la cooperación en la dirección de programas. En Argentina, por ejemplo, prevalece la asistencia y ayuda entre los poderes, la colaboración entre los distintos poderes como también la interdependencia, siendo los funcionarios de los distintos niveles “colegas” y no rivales, desapareciendo las connotaciones del Federalismo dual de separación, independencia y rivalidad.

Otra dicotomía entre federalismos es la que se refiere al modo en que estos Estados se originan. Ruipérez Alamillo dice que “tan federal puede ser aquel Estado descentralizado surgido por la unión o más Estados independientes, como

⁶ MORTON, Grodzins, *The American System: A New View of Government in the United States*. 1982

aquel otro que nace por la transformación de uno anteriormente unitario”⁷. Esta afirmación nos conduce a examinar los dos modos en que se forman los Estados federales: por asociación (*coming together*), o por devolución (*holding together*)⁸.

El federalismo unificador, también por asociación o agregación, es aquél cuyo propósito es la unión de las partes. El modelo es la constitución americana, el pacto federal⁹, supone que existen previamente las partes, y que como grupo deciden unir sus soberanías y crear una Federación. EEUU y Suiza representan, en mayor medida, este modelo.

Por otro lado, el federalismo por devolución o descentralizador, surge de modelos unitarios en los que el proceso de federalización se produce para mantener un Estado como unidad política en un régimen democrático. En este caso, los poderes se devuelven a los Estados miembros (de ahí “federalismo por devolución”). En este tipo se incluyen los casos de la India y Bélgica. Como más adelante veremos, los que sostienen que España es un Estado federal lo enmarcan en este segundo tipo de federalismo.

Un aspecto que nunca ha pasado por delante la doctrina acerca los diferentes modelos de Estados federales es la asimetría. Generalmente, se han dividido los federalismos en simétricos o asimétricos. En este sentido, resulta interesante la apreciación que hace Blanco Valdés sobre este asunto¹⁰. El autor diferencia los conceptos *diversidad*, *deshomogeneidad*, y *asimetría*.

⁷ RUIPÉREZ ALAMILLO, Javier, “Sobre la naturaleza del Estado de las Autonomías”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 81, 1993, cit., pp. 73 y ss.

⁸ VENTURA, Sofía (ed.), *Da Stato unitario a Stato federale. Territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*, Bolonia, Il Mulino, 2008, pp. 7 y ss., citando a A. Stepan, Toward a New Comparative Politics of Federalism, (Multi) Nationalism and Democracy: Beyond Riker Federalism, en A. Stepan, *Arguing Comparative Politics*, Oxford University Press, 2001, pp. 321.

⁹ GÓMEZ-REINO, Marga, “La distribución territorial del poder: estados unitarios y federales”, <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/4.5.distribterritorial.pdf> [visitado el 19/02/2015].

¹⁰ BLANCO VALDÉS, Roberto, *Los rostros del federalismo*, Madrid: Alianza Editorial, 2012, pp. 219 y ss.

La diversidad surge de los contrastes demográficos, geográficos o económicos que suelen presentar las unidades conformadoras de un Estado federal: diferencias entre las unidades territoriales que se constituyen en términos de superficie y población, contrastes nacidos de su origen histórico por unificación o descentralización y disimilitudes derivadas de factores sociopolíticos, que pueden estar en el origen de líneas de fractura cuya importancia no puede ser desconocida.

Las deshomogeneidades se originan en las diferencias competenciales nacidas de simples elementos naturales o de decisiones políticas que, pese a afectar al orden competencial, no alteran la posición político constitucional del ente territorial de que se trate. Blanco Valdés afirma que esto es la regla en los Estados federales y muy raramente es la excepción, porque las diferencias naturales o sociales existentes entre las entidades federadas constitutivas de un Estado se traducen casi siempre en la esfera de competencias.

Y por último, las asimetrías nacen de decisiones políticas normalmente constitucionales, que establecen diferencias competenciales entre los Estados federados. En tal punto se puede llegar a afirmar que las deshomogeneidades pueden convertirse en asimetrías.

3. Elementos definidores del federalismo

Son varios los autores que han enumerados los requisitos que deben reunir un Estado para ser considerado federal, o han definido las notas comunes de los principales Estados federales existentes actualmente. Como hemos expuesto anteriormente, estudiando la organización política y jurídica de los considerados Estados federales, llegamos a la clara conclusión de que no existe un solo tipo de federalismo. Pese a esto, Eliseo Aja¹¹ confecciona una lista con una serie de elementos que considera son requisitos en un Estado federal. De esta manera, Aja exige: reconocimiento constitucional de la estructura federal; instituciones representativas en cada Estado, así como una Constitución propia para cada uno;

¹¹ AJA, *Estado autonómico*, cit., p. 25

distribución de competencias entre Federación y Estados, resolución de conflictos por un tribunal neutral; financiación objetiva y garantizada; y participación de las regiones en la formación de decisión de la Federación cuando ésta afecte a sus competencias, en el seno de la Unión Europea (esto último solo en el caso de los Estados que pertenezcan a la UE).

Resulta interesante destacar la apreciación que hace a este respecto Blanco Valdés, quien nos habla del papel y la importancia que tiene la cultura federal. El autor compara la cultura federal en los Estados federales con la cultura democrática en los Estados democráticos. Apunta que en el federalismo existe socialmente una *mentalidad federal*; esto significa que existen una mayoría de ciudadanos persuadidos de que es deseable conjugar autogobierno y gobierno compartido, lo que exige por su parte una disposición comprensiva hacia la negociación y el pacto¹².

A continuación, pues, vamos a profundizar en algunos de los elementos que, según la doctrina estudiada, definen a un Estado federal.

3.1. Sistema de gobierno en dos niveles

A diferencia del Estado unitario, donde tan solo existe un único nivel de instituciones políticas, el federal se configura mediante un sistema de gobierno en dos niveles superpuestos: la Federación y los Estados miembros o federados. Aja apunta que en un sistema federal existen dos niveles de instituciones, la Federación por una parte (con sus poderes ejecutivo, legislativo y judicial, respetando en su ejercicio la distribución de competencias previamente pactada con los Estados) y los Estados miembros por otra (presidente, parlamento y gobierno de cada uno de los Estados federados, y demás tribunales).¹³ Un ejemplo sencillo de entender es el caso que sucede en Alemania, donde naturalmente todos los ciudadanos deben cumplir las leyes federales, pero además los habitantes de Baviera deben respetar también las leyes de su *Länder*.

¹² BLANCO VALDÉS, *Los Rostros*, cit., pp. 29-30

¹³ AJA, *Estado autonómico*, cit., p. 20

Esto conlleva que se otorgue un grado de independencia política a cada nivel, al no tener que depender de otro centro de poder para cumplir las funciones básicas de un Estado. En este sentido, federalismo significa una división del poder político, no sólo desde el punto de vista funcional, sino sobre todo, desde el punto de vista territorial y con arreglo a la cual hay un único poder para ciertas materias y una pluralidad de poderes (regionales) para otras.¹⁴

Resulta inevitable volver a recordar la idea de la gran variedad de federalismos que existen, uno para cada Estado Federal, y es que en este asunto nos vemos obligados a recurrir al Derecho Comparado para hacer más entendible este punto que aquí se explica. La que es considerada como la primera Constitución federal, la de Estados Unidos, regulaba con detalle la composición, forma de elección y facultades de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial de la Federación. En contraste, el texto constitucional se limitaba a mencionar a las legislaturas y a las autoridades ejecutivas de los Estados federados.

En este sentido, las reformas posteriores de la Constitución no cambiaron esta situación, y este sistema que se inicia en Estados Unidos resulta de vital importancia, pues serviría de inspiración en otras tres constituciones, como veremos en el siguiente punto.

3.2. La Constitución en un Estado Federal

Como hemos dejado entrever al final del último párrafo, este punto entra en clara conexión con el anterior (doble nivel de poderes). Blanco Valdés reconoce un elemento imprescindible la garantía de la estructura federal en la Constitución. Es decir, la ley suprema del Estado ha de regular la organización y competencias de sus dos niveles de poder, y debe quedar reflejado el carácter federal del Estado. Además, esta Constitución coexiste en el ordenamiento jurídico con otras normas supremas, las de los Estados federados, también llamadas constituciones, aunque es cierto que la denominación puede ser otra (Estatuto, por ejemplo). Esta garantía se traduce en la función de regulación que

¹⁴ ABOLINS, Daira, “El federalismo como forma de estado”, *Erga Omnes*, N° 1 (2006), p. 434

hace la Constitución del proceso federal. El instrumento más eficaz para que la garantía sea real es un Tribunal Constitucional fuerte y sólido.

Las constituciones australiana, suiza, alemana, y norteamericana dejan amplia libertad de configuración institucional a las entidades federadas, tal como hemos expuesto anteriormente. No casualmente, como apunta el autor, todos éstos son federalismos unificadores. No obstante, los federalismos austriaco y canadiense, también considerados federalismos unificadores, rompen con esta regla con el objetivo de limitar la libertad de los entes federados.

Valdés apunta a un principio que podría considerarse como regla general, con las excepciones ya nombradas: el establecimiento en la Constitución de un sistema de doble balanza de poderes está directamente relacionado con los orígenes del Estado federal, de modo que mientras que en los sistemas de federalismo unificador lo habitual es que sus Constituciones no fijen el estatuto institucional de los Estados federados, en los del federalismo descentralizador suele suceder lo contrario¹⁵.

Un ejemplo que ilustra este principio es el de la Constitución belga, la cual dedica su título IV a las comunidades y regiones y a la ordenación de sus instituciones. Aunque como también sucede con los federalismos unificadores, aquí también encontramos una excepción a la regla federal, como es el caso de Rusia, donde su Constitución no regula la organización institucional de las distintas unidades federadas.

El concepto de pluriconstitucionalismo forma parte del ADN de un sistema federal, y es que la convivencia entre diferentes normas supremas (la de la Federación y las de los Estados miembros) es un requisito indispensable en un Estado federal. Por ejemplo, en Estados Unidos, las constituciones de los estados federados forman parte esencial del ordenamiento jurídico.

Esta relación viene determinada necesariamente por el principio de jerarquía normativa, y es que la posición jurídica del texto federal no es

¹⁵ BLANCO VALDÉS, *Los Rostros*, cit., p. 88

equiparable a la de los textos de las unidades federadas, ya que estos últimos deben ajustarse a las previsiones y principios del primero en la medida en que uno y otros están relacionados entre sí con el prisma de la soberanía de la Federación sobre los Estados miembros.

Referente al contenido de las constituciones de los Estados federados, siguiendo con el ejemplo de los Estados Unidos, aunque la diversidad resulta notable, suelen regular al menos cuatro materias esenciales: derechos, organización de los poderes (legislativo, ejecutivo, judicial), competencias, y reforma constitucional.

Asimismo resulta interesante la observación que a este respecto hace Kenneth Wheare¹⁶, quien asume que para que un Estado pueda ser considerado, o no, como Federal, no depende de que en su Constitución se autodenomine como tal, sino, por el contrario de que en ella se consagre el federalismo, o la autonomía, como un principio estructural del Estado y, también, una serie de caracteres estructurales básicos. Esto responde a la idea del federalismo como un proceso de desarrollo social y político. Una vez más volvemos a la idea que apuntamos en la introducción de este trabajo, sobre la necesidad de abandonar los nominalismos.

3.3. Las instituciones federales y la división de poderes

Junto con la Constitución, las instituciones son parte fundamental a la hora de determinar el carácter federal de un Estado. En este sentido, debemos advertir que cuando hablamos de instituciones en un federalismo no nos referimos a un sistema de instituciones plural, si no de unión; no de autogobierno, si no de gobierno compartido. Para poder examinar con mayor claridad las características que reúnen las instituciones federales, dividiremos la explicación en tres apartados, uno por cada poder del Estado, según la teoría de división de poderes de Montesquieu.

¹⁶ WHEARE, Kenneth, *Federal Government*, Londres- Nueva York- Toronto, 1953, 3ª ed., cit., pp. 16 - 34

En relación con el poder ejecutivo, cabe apuntar que los gobiernos centrales de los Estados federales presentan una naturaleza marcadamente nacional, excepto en los casos que hemos visto de federalismo unificador.

Sin duda, el poder legislativo concentra uno de los aspectos más renombrados a la hora de determinar si un Estado es federal, o no. Nos referimos, como no puede ser de otra forma, a la existencia de una cámara de representación territorial, en muchos casos llamada Senado.

El profesor Linz¹⁷ sostiene que una segunda cámara o senado en el que están representadas las subunidades federadas como tales no es una condición necesaria de los sistemas federales, aunque sea la regla, pues el ámbito de poder reservado a las mismas se puede garantizar sin la segunda cámara. Esto es así en particular cuando la representación en la segunda cámara no es distinta de la cámara baja y cuando se añade, además, la existencia de un sistema de partidos nacional.

En este punto, la profesora Sáenz Royo apuesta por la supresión del Senado español, descartando la opción de la reforma, por entender la no necesidad de una cámara *ad hoc* para conseguir una eficaz participación de las CCAA en la decisión estatal y por la constatación de que una conversión del Senado en una cámara territorial no garantizaría una mejora de la participación autonómica conseguida por otras vías.¹⁸

Contrariamente a lo que dice Linz todos los trabajos generales sobre federalismo consideran que la segunda cámara es un factor estructural del federalismo, si bien, como apunta Lijphart¹⁹, como una característica de segundo orden frente al hecho de la división territorial del poder. Concretamente Lijphart en su estudio de 36 democracias encuentra que hay una fuerte relación empírica

¹⁷ LINZ, Juan J., “Democracia, multinacionalismo y federalismo”, *Revista Española de Ciencia Política*, Volumen 1, Número 1, 1999, cit., p. 10

¹⁸ SÁENZ ROYO, Eva, PARLAMENTO, PARTIDOS Y ESTADO AUTONÓMICO: SOBRE LA CONVENIENCIA DE SUPRIMIR EL SENADO

¹⁹ A. Lijphart, 2000: Modelos de democracia, Barcelona, Ariel, cit., p. 179

entre federalismo y bicameralismo y todos los sistemas formalmente federales cuentan con un legislativo bicameral.

Según Blanco Valdés, el bicameralismo se ha convertido en un elemento definidor esencial de los Estados federales. Surge en la Constitución norteamericana, cuyo Congreso se compone de una asamblea de representación popular (Cámara de Representantes) y otra de representación territorial (Senado). Esta segunda cámara reúne dos características: la igualdad entre cada uno de los Estados federados, y la elección de sus miembros por los poderes legislativos de los Estados miembros.

No obstante, como acabamos de comprobar, no es unánime la postura sobre la necesidad de un Senado federal en un sistema descentralizado como el que estamos estudiando. De hecho, actualmente el único Estado donde existe realmente una cámara de representación territorial es Alemania, donde a diferencia de las segundas cámaras de otros Estados federales, los miembros del Bundesrat son elegidos (y cesados) por los gobiernos de los Länder. Además, los delegados en el senado alemán no votan individualmente, sino por Estado, lo que se conoce como voto por mandato imperativo, práctica prohibida en nuestro ordenamiento jurídico por el artículo 67.2 de la Constitución.

Llega el momento de hablar del poder judicial y de cómo éste está configurado en un Estado federal. Para esto, nos vamos a referir a dos aspectos: por un lado, a la descentralización del sistema judicial, y por otro, a la protección jurisdiccional de la federalización y la resolución de conflictos que surgen entre los Estados miembros y la Federación, o entre los propios Estados entre sí.

El principio de descentralización vertebró la organización del sistema judicial en la mayoría de países federales, aunque esto no sucede en Rusia, Bélgica y Austria. Si acudimos al Derecho Comparado, un ejemplo interesante para ilustrar la descentralización de la que hablamos es el caso de Suiza, donde existe un Tribunal Federal, un Tribunal Penal Federal, así como otras instancias, pero donde también los cantones pueden crear autoridades judiciales para conocer de los casos de derecho público o privado, así como de los asuntos penales, y

crear autoridades judiciales comunes a dos o más cantones. Esto significa que los cantones tienen competencia para crear órganos jurisdiccionales, tanto en forma de órganos de primera instancia como de órganos de segunda instancia. Dentro de este marco de distribución competencial, los diferentes cantones han regulado su propia organización judicial mediante su propia Constitución y la correspondiente ley cantonal de organización judicial.²⁰

Por lo que se refiere a la resolución de conflictos competenciales, Blanco Valdés divide los federalismos en dos bloques: aquéllos en los que los conflictos los resuelven los órganos de jurisdicción ordinaria (Tribunal Supremo de Estados Unidos, Canadá, Australia, y los latinos), y los que los resuelven los tribunales constitucionales específicos, como es el caso de los sistemas federales europeos. En ambos casos, estos tribunales se encargan de dos funciones: controlar la constitucionalidad de las leyes, y resolver los conflictos territoriales.

3.4. Distribución competencial

La distribución de competencias entre la Federación y los Estados miembros es otro de los aspectos esenciales de los federalismos, pues si ésta no resultara satisfactoria se podrían desencadenar una serie de consecuencias que harían muy difícil, por no decir imposible, el mantenimiento de un sistema de organización territorial tan descentralizado como es el federal.

Este punto está íntimamente relacionado con los instrumentos de cooperación y coordinación en un Estado federal, ya que con el objetivo de que exista el menor número de conflictos posibles entre los dos niveles de poder por cuestiones de competencias, el buen funcionamiento de los instrumentos de

²⁰ SIMÓN, Pere, “Federalismo judicial y distribución de competencias en materia de administración de justicia en Suiza”, http://governacio.gencat.cat/web/.content/iea/documents/publicacions/reaf/2013/18/arxiu_reaf_18/_reaf18_simon_es.pdf [visitado el 23/02/2015].

coordinación resulta vital, aunque por razones de claridad en la explicación éste asunto lo trataremos en el siguiente apartado.

En cuanto a la distribución competencial, la doctrina ha diferenciado los dos elementos siguientes: los sistemas mediante los cuales se enumeran competencias y materias, y el contenido de una serie de cláusulas (normalmente dos) en las constituciones de las federaciones. Éstas suelen ser, por un lado, las que dan lugar al cierre en los regímenes de distribución de competencias, y por otro, las que establecen las relaciones de jerarquía normativa entre el derecho federal y los Estados miembros.

Valdés divide en dos bloques de países los sistemas federales en lo que respecta a este asunto.²¹ En primer lugar, encontramos el modelo de los Estados Unidos, cuya Constitución contiene una lista única de competencias federales, así como dos cláusulas: de supremacía, y de cierre.

En contraposición encontramos el modelo canadiense, el cual consta de dos listas de materias en la Constitución federal: la lista de materias que corresponde a la Federación, y la lista de las materias de las legislaturas provinciales. Asimismo, la Constitución contiene cuatro cláusulas: de competencia transversal del parlamento nacional, de competencia de armonización de la Federación, una cláusula residual a favor de las provincias, y por último, la de jerarquía normativa.

Por lo que se refiere al número y tipo de competencias que recibe cada administración, la variedad y diversidad de sistemas federales vuelve a imperar en este sentido, aunque creemos que resulta interesante la apreciación que hace Javier Ruipérez en este sentido, quien determina que “sólo estaremos en presencia de un auténtico Estado Federal cuando sea muy elevado el número de materias atribuidas a la competencia exclusiva de los Estados particulares”.²²

²¹ BLANCO VALDÉS, *Los Rostros*, cit., pp. 198 - 199

²² RUIPÉREZ ALAMILLO, Javier, “Sobre la naturaleza del Estado de las Autonomías”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 81, 1993, cit., pp. 95 - 96

A este respecto resulta necesario hacer una enumeración de los diferentes tipos de competencias que podemos encontrar en un Estado federal: competencias exclusivas, concurrentes (cuando los dos órdenes pueden legislar en una materia concreta, en general con prevalencia federal), y las compartidas (cada poder tiene algunas decisiones diferentes en un ámbito, como es la legislación y la ejecución de la norma, por ejemplo).

Aunque como ya hemos apuntado en cada país las competencias que tienen uno y otro Estado varían de forma notable, sí consideramos interesante citar aquí la clasificación de George Anderson que hace de distribución por materias²³: moneda (siempre federal); defensa (siempre federal, aunque a veces a las unidades constitutivas, en adelante UC); ratificación de tratados (casi siempre federal, a veces UC); comercio exterior (normalmente federal, aunque en ocasiones es concurrente, conjunto o compartido); comercio interestatal (generalmente federal, ocasionalmente concurrente, conjunto o compartido); comercio intraestatal (usualmente UC, a veces concurrente, conjunto, compartido o UC); educación primaria/secundaria (normalmente UC, ocasionalmente concurrente, raramente federal); educación postobligatoria e investigación (no hay un patrón claro); títulos de la renta (mezcla de federal, concurrente, conjunto y compartido); atención a la salud (generalmente UC, a veces concurrente, conjunto o compartido); recursos minerales (no hay patrón claro); medio ambiente (generalmente concurrente, conjunto, pocas veces UC); agricultura (sin patrón claro); régimen local (normalmente UC, ocasionalmente conjunto o compartido); sistema judicial (generalmente conjunto o concurrente, ocasionalmente federal, pocas veces UC); derecho penal (no hay un patrón claro); policía (generalmente compartido, ocasionalmente concurrente o conjunto, pocas veces federal o UC); aduanas/impuestos sobre el consumo (casi siempre federal, a veces concurrente); y por último, impuestos corporativos y personales (generalmente conjunto, compartido o concurrente, a veces federal).

²³ ANDERSON, George, *Una introducción al federalismo*, Madrid: Marcial Pons, 2008, cit., p. 45

3.5. Instrumentos de colaboración entre la Federación y los Estados federados

Como ya hemos visto anteriormente, el federalismo cooperativo se ha ido imponiendo al modelo de federalismo dual. Necesariamente, esto ha comportado la aparición de instrumentos de colaboración entre los dos niveles de poder, para hacer así de esta manera efectivo el principio de cooperación entre las diferentes unidades federadas y la Federación.

Ronald Watts hace una primera clasificación en la que distingue los instrumentos formales y los informales. El autor canadiense se refiere a los segundos cuando pone de relieve que “una parte importante de las relaciones intergubernamentales que se producen en las federaciones se materializan a través de medios de comunicación directa entre ministros, funcionarios y representantes de los diferentes gobiernos”.²⁴

En cuanto a los instrumentos formales, tradicionalmente tanto la doctrina como el derecho comparado distinguen los instrumentos horizontales y los verticales. Los primeros tienen como objetivo la comunicación de los entes federados entre sí, ya sean todos o algunos de ellos, mientras que a través de los instrumentos verticales la comunicación se establece entre los entes federados (todos o algunos de ellos) y la Federación.

Otra distinción que puede hacerse aún en el campo de los instrumentos formales son los de naturaleza legislativa (los que se concentran en la intervención de los entes federados en las instituciones legislativas federales) y los de carácter ejecutivo (los que se desarrollan a través de diversos instrumentos o instituciones de cooperación en los que participan órganos o autoridades que se insertan en la esfera del poder ejecutivo).²⁵

²⁴ WATTS, Ronald, *Sistemas federales comparados*, Madrid: Marcial Pons, 2006, cit., p. 164.

²⁵ BLANCO VALDÉS, *Los Rostros*, cit., p. 278

A modo de hacer más ilustrativa esta explicación, nos disponemos a nombrar algunos de los instrumentos que actualmente se encuentran en pleno funcionamiento en los diferentes sistemas federales. Uno de los principales y más extendidos son las Conferencias de Presidentes Regionales que existen en ciertos Estados federales europeos (Alemania, Suiza, Austria). Este instrumento resulta de carácter institucional, de composición horizontal o vertical en función del caso, y de naturaleza multilateral. Así, en Alemania, la Conferencia tiene como objetivo la coordinación de las políticas de los *Länder* desde una perspectiva horizontal y a través del consenso en la adopción de decisiones y acuerdos.

Es importante advertir que tal como señala Valdés en su ya citada obra de referencia para este trabajo, *Los Rostros del Federalismo*, la cooperación federal no sólo se concreta a través de instituciones sectoriales o generales de coordinación y colaboración intergubernamental, sino que también resultan de vital importancia otros instrumentos, como son los llamados convenios de cooperación.

El autor apunta que estos convenios, de diverso tipo, alcance y fuerza obligatoria, se han confirmado como una institución de cooperación muy importante, citando un estudio sobre estos instrumentos el cual concluía que “el desarrollo del federalismo en términos cooperativos ha sido una constante en los sistemas alemán, suizo, austríaco, y belga, cooperación desarrollada mediante la técnica de los convenios intrafederales”.²⁶

3.6. Financiación federal

La financiación de los entes federados y los recursos que estos reciben de la Federación es uno de los aspectos que más relevancia adquiere en la vida política diaria de cualquier país. Un asunto, en ocasiones sensible (véase la comunidad autónoma de Catalunya en el caso de España), que puede generar ciertos conflictos en función de cómo esté desarrollado el sistema. Y es que si las

²⁶ BLANCO VALDÉS, *Los Rostros*, cit., p. 286

unidades federadas no disponen de recursos económicos, su tarea política en base a las competencias que le son asignadas queda notablemente limitada.

Normalmente, en los federalismos impera un sistema mixto que combina la existencia de diferentes tipos de ingresos, atribuyendo algunos tributos a la Federación y otros a los Estados, estableciendo transferencias de recursos, o la participación de una instancia en los ingresos de la otra. En otros, como el americano, predomina la separación de tributos entre la Federación y los Estados; y en el alemán destaca la imposición de tributos por la Federación y la participación de los *Länder* en la recaudación.

En cualquier caso, tal como apunta Eliseo Aja, resulta fundamental que los Estados federados cuenten con recursos estables, suficientes y previsibles. En este sentido, y entrando en un principio tan delicado como el de solidaridad territorial, en todos los federalismos los Estados miembros ricos pagan más en impuestos a la Federación de lo que reciben de esta en obras en inversiones (Baviera, Nueva York, etc.)²⁷

La doctrina ha considerado que respecto la financiación en un Estado federal existen tres elementos que debemos tener en consideración: en primer lugar, la forma de distribución territorial de la recaudación de los ingresos tributarios (pueden existir distintas situaciones según que la recaudación fiscal sea llevada a cabo mayoritariamente por la Federación o por los entes regionales); en segundo lugar, la porción del gasto público para cada nivel de poder (resulta uno de los índices más indicativos del grado real de descentralización que existe en el país); y por último, los instrumentos de corrección de los desequilibrios con la finalidad de que no existan desigualdades económicas (esta situación se supera a través de las transferencias económicas del Estado federal a sus regiones).

²⁷ AJA, *Estado autonómico*, cit., pp. 233 - 267

4. El caso español: el Estado de las Autonomías

Hasta ahora nos hemos referido a los elementos definidores del federalismo desde un punto de vista tanto teórico como desde un prisma del derecho comparado a través de los principales sistemas federales que existen actualmente. Es en el punto que tratamos a continuación cuando nos disponemos a examinar cuáles son las principales características del Estado de las Autonomías para poder concluir si éste se puede considerar dentro de los llamados Estados federales o no.

4.1. Sistema de gobierno en dos niveles

El primero de los elementos que hemos citado anteriormente es el que hace referencia a un sistema de gobierno estructurado en dos niveles de poder. No resulta difícil apreciar que esta característica se cumple en el caso español, y es que como el Título VIII de la Constitución señala, España se organiza territorialmente en Comunidades Autónomas (y municipios).

Pese a que no hay previsión constitucional sobre la materia, una vez culminado el proceso autonómico todos los Estatutos de Autonomía han configurado la organización institucional de las CCAA de forma que éstas sean titulares de un poder legislativo y ejecutivo propio. Resulta evidente, pues, que el doble nivel de instituciones y de poder existe en el Estado autonómico.

4.2. La Constitución Española como Constitución federal

Un segundo aspecto que resulta de extraordinaria importancia si tratamos de averiguar qué elementos definidores de un Estado federal concurren en el Estado de las Autonomías es el papel de la Constitución y la convivencia de ésta con otras constituciones. En España, la Carta Magna no diseña un modelo territorial de Estado descentralizado, si no que se limita a fijar el proceso por el cual se podía configurar. Como apuntamos en la introducción, la Constitución Española no determina con claridad cuál es el modelo territorial del Estado y se limita a garantizar el derecho a la autonomía de las regiones que lo integran.

Paralelamente, en cuanto al pluriconstitucionalismo que impera en los federalismos estudiados, es preciso señalar que en el caso español el nominalismo *Estatuto de Autonomía* y no *Constitución* no impide apreciar las similitudes de naturaleza y contenido que tienen los Estatutos con las constituciones de otros Estados federados. Una particularidad de los EEAA en relación con las constituciones de los Estados federales es la necesidad de pasar por el Congreso de los Diputados para su reforma. En efecto, como hemos podido comprobar recientemente en el proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Catalunya, uno de los pasos esenciales para el desarrollo de éste fue la tramitación, debate y aprobación de la reforma por parte de las Cortes Generales, cosa que en los federalismos no sucede.

En este sentido, Eliseo Aja apunta que los Estatutos de Autonomía podrían ser normas equivalentes a la Constitución de un Estado federado ya que la propia Constitución Española los considera norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, aunque reconoce que en el contenido y la aprobación (o reforma) difieren en puntos importantes.²⁸

Necesario resulta aquí apreciar cual es la dimensión constitucional de los Estatutos de Autonomía. Una parte importante de la doctrina afirma que los Estatutos tienen una fuerza jurídica y normativa más potente que las Constituciones de los estados federales, ya que estas últimas no desarrollan la Constitución federal, al contrario de lo que hacen los Estatutos de Autonomía con la Constitución Española.

Sobre este asunto resulta interesante reseñar la tesis de Javier Ruipérez: según el autor, mientras que el principio que regula la relación de la Constitución federal con las constituciones estatales es el de competencia, en el caso de la Constitución Española y los Estatutos de Autonomía es el principio de jerarquía el que impera.²⁹

²⁸ AJA, *Estado autonómico*, cit., pp. 115 - 117

²⁹ RUIPÉREZ ALAMILLO, Javier, “Sobre la naturaleza del Estado de las Autonomías”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 81, 1993, cit., pp. 73 y ss.

En todo caso, es cierto también que los Estatutos de Autonomía y las constituciones de los Estados Federales presentan un rasgo común, y es que estas normas supremas regionales se han constituido en todos los federalismos (excepto Bélgica) como un elemento fundamental del ordenamiento jurídico del Estado, cosa que también ha acontecido en España tal como apreciamos en el artículo 147 de la Constitución.

4.3. Las instituciones federales y la división de poderes

Otro de los aspectos más relevantes que hemos de analizar en este punto es el de las instituciones y su carácter federal. Es aquí cuando nos disponemos a examinar si el Senado español es realmente una cámara de representación territorial, o simplemente se trata de una cámara de segunda lectura y subordinada al Congreso de los Diputados.

Aunque el artículo 69.1 de la Constitución establece que “El Senado es la Cámara de representación territorial”, solo hemos de acudir al apartado siguiente del mismo precepto para observar una gran diferencia con el resto de senados federales, y es que en la cámara española no están representadas las entidades regionales federadas (CCAA), sino las provincias.

Este hecho, acompañado de la forma de elección de los senadores por sufragio universal directo, ha sido determinante en la doctrina, tanto científica como política, para concluir que el Senado español no puede ser considerado en ningún caso una cámara de representación territorial federal. Es cierto que los propios partidos políticos españoles federalistas (Izquierda Unida, Partido de los Socialistas de Catalunya) renunciaron a dar más poder al Senado, tal como apunta AJA, y en consecuencia nos encontramos ante un Senado no federal. Este hecho puede verse justificado por el carácter conservador que siempre ha tenido el Senado, motivo por el cual partidos de izquierda han rechazado dar más poder a esta institución.

Para Blanco Valdés, el criterio auténticamente relevante para determinar si un senado es una verdadera cámara de representación territorial (y por lo tanto

tiene un papel diferente a la otra cámara) es el de la libertad de voto de los miembros del Senado.³⁰ El autor afirma que si el voto de estos senadores no está instruido ni es unitario, el papel de esta segunda cámara solo se distingue de la primera de forma accidental (en función de la conformación política de la misma). En cambio, si los senadores actúan en función de las instrucciones que reciben del correspondiente Gobierno regional, es indudable que la diferencia entre la primera y segunda cámara es sustantiva.

No obstante lo apuntado, con la excepción del *Bundesrat* alemán, ninguna segunda cámara cumple con este requisito y éstas tienen en los Estados Federales una posición institucional que oscila entre la de plena paridad con las cámaras bajas, o en su caso, incluso de subordinación (como es el caso de España).

En cuanto a las instituciones que forman parte del poder judicial y la descentralización de éste, en España la competencia de la Administración de Justicia es del Estado central, por lo que la descentralización judicial resulta prácticamente inexistente. No obstante, existen tres elementos del sistema autonómico respecto este asunto que debemos tener en cuenta: en primer lugar, un tercio de las plazas de los Tribunales Superiores de Justicia (salas civil y penal) se cubren por el Consejo General del Poder Judicial sobre una terna presentada por la asamblea legislativa autonómica; en segundo lugar, la Constitución Española dispone que los Estatutos de Autonomía pueden establecer los supuestos y formas de participación de las Comunidades Autónomas en la organización de las demarcaciones judiciales de su territorio; y por último, tal como ha dictaminado el Tribunal Constitucional, las CCAA ejercen competencias de “administración de la Administración de Justicia”.

La descentralización judicial no es el único elemento que debemos valorar por lo que se refiere a la organización del poder judicial, y es que la protección jurisdiccional de la federalización y la resolución de conflictos que surgen entre las CCAA y el Gobierno central, o entre las propias Comunidades entre sí. En este

³⁰ BLANCO VALDÉS, *Los Rostros*, cit., pp. 152 - 153

sentido, la Constitución española ha seguido los modelos federales, atribuyendo al Tribunal Constitucional esta tarea.

Los conflictos que se plantean ante este tribunal se cuestionan la competencia del Estado o de una Autonomía para aprobar una norma ya que se considera que no le corresponde. La función del TC consiste en analizar la Constitución y el Estatuto de la CA en cuestión y decidir si el autor de la norma tenía competencia para elaborarla, o si por el contrario se ha excedido en sus funciones y ha invadido competencias del recurrente.

No ha lugar en este trabajo hacer un análisis exhaustivo sobre las funciones y tareas del Tribunal Constitucional y el régimen jurídico de esta institución, aunque sí debemos señalar una característica importante de ésta: su politización. Que el TC recaiga sobre las instituciones políticas (los magistrados son elegidos por el Parlamento) implica que la eficacia de su función de resolver conflictos dependa en gran parte del prestigio y la legitimidad del propio TC, así como de la situación política y parlamentaria que se viva en ese momento. A este respecto, en el *Gráfico 1* (anexo) podemos apreciar la evolución de la conflictividad constitucional entre Comunidades Autónomas e instituciones estatales en los últimos años.

4.4. Distribución competencial

Siguiendo con el análisis de los elementos definidores de los federalismos que concurren en España, es ahora el turno de las competencias de la Federación y las regiones y el sistema de distribución de éstas. El artículo 149 de la Constitución es, junto a los artículos 148 y 150, uno de los preceptos que delimita el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, integrándose en el bloque normativo que permite determinar el grado de descentralización política o quantum de poder reconocido a ambos entes. En particular, el art. 149 determina las competencias que corresponden, de modo exclusivo, al Estado y que, en principio, no podrán pertenecer a las Comunidades Autónomas, a menos que se utilice la técnica de las Leyes Orgánicas de

transferencia y delegación previstas en el art. 150.2 CE. Ésta es una diferencia esencial con otros federalismos.

El sistema competencial articulado por la Constitución de 1978 se encuadra, a simple vista, dentro del llamado sistema de "doble lista" o sistema germánico, en el que la norma constitucional detalla en dos listas, por un lado, las competencias exclusivas del Estado, y por otro, aquéllas que podrán corresponder a los entes descentralizados. Este sistema opta a simple vista por la solución alemana (doble lista), tal y como parece deducirse de los artículos 148 y 149. Ahora bien, una lectura atenta de los preceptos, en combinación con otros artículos como el 150 CE, nos permiten observar, en realidad, un sistema de triple lista con rasgos peculiares³¹. Así, encontraríamos:

- a) Las competencias exclusivas del Estado, según el art. 149 de la Constitución.
- b) Las competencias que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas, según el art. 148 de la Constitución.
- c) Las demás competencias, en cuanto la "facultad" o la "materia" no mencionada expresamente como exclusiva del Estado, podrán ser asumidas por las Comunidades Autónomas, en virtud de la cláusula residual del art 149.3 CE, al disponer que las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución Española podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, si así lo establecen sus propios Estatutos. De este modo, cabría deducir, por ejemplo, una competencia integrada dentro de esta tercera lista en la ejecución de la legislación sobre propiedad intelectual o industrial, pues el art. 149.1.9ª sólo reserva al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación en la citada materia. Además, en el mismo sentido, una materia omitida por cualquiera de las dos listas de los artículos 148 y 149 podría, asimismo, ser de competencia autonómica.

³¹ Sinopsis art. 149 CE elaborada por Vicente Garrido Mayol, Profesor Titular. Universidad de Valencia. Diciembre, 2003. Portal web del Congreso de los Diputados.

Desde esta perspectiva, la exclusividad que se mantiene en el art. 149.1 CE sobre las competencias que corresponden al Estado pierde cierto sentido, pues en realidad la materia no es exclusiva de aquel, ente sino sólo las facultades que sobre ellas determina el precepto (legislación básica, legislación, o todas las facultades si el precepto no distingue).

La visión recién expuesta exige, para su comprensión, tener en cuenta tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional, que "son los Estatutos las normas llamadas a fijar las competencias" (STC 76/1983) por lo que si no existe una asunción expresa de competencias por parte de una Comunidad, no podrá decirse que la competencia le corresponde, a no ser que le haya sido transferida o delegada por el Estado. El sistema se sostiene, pues, en el "principio de disponibilidad", por el cual son las Comunidades Autónomas las llamadas a manifestar su voluntad de aumentar las cotas de poder a través de la asunción de competencias, ya sea a través de la reforma de su Estatuto vía Ley Orgánica, pero también a través de una Ley Orgánica del Estado de transferencia o delegación del art. 150.2 de la Constitución, precepto, por cierto, totalmente anómalo en otros Estados federales.

No podemos pasar por alto la existencia en la Constitución de las cláusulas residual, de prevalencia, y de supletoriedad. En este sentido, el artículo 149.3 CE establece una serie de técnicas e instrumentos destinados a salvar hipotéticos conflictos competenciales y de ordenación entre el Estado y las Comunidades Autónomas:

a) La cláusula residual, que opera a favor del Estado al señalarse que las competencias no asumidas por las Comunidades Autónomas, vía estatutaria o a través de una ley orgánica de transferencia o delegación, pertenecerán al Estado, pues la Comunidad Autónoma no ha ejercido la posibilidad que le ofrece el precepto de asumir lo no expresamente reservado al Estado.

b) La cláusula de prevalencia, según la cual las normas estatales prevalecen en caso de conflicto sobre las de las Comunidades Autónomas si bien cuando no se trate de competencias atribuidas en exclusiva a éstas últimas. No se

trata, en contra de lo que pueda parecer, de una manifestación de la supremacía del derecho estatal sobre el autonómico, es decir, de una regla de jerarquía, pues ello supondría quebrar la base del sistema competencial, articulado en torno al principio de competencia.

c) La cláusula de supletoriedad, que viene a señalar la vigencia del derecho estatal ante un vacío normativo por parte de las Comunidades Autónomas. Constituye una previsión lógica en el momento de redacción del texto constitucional, y ante la incertidumbre del desarrollo del Estado Autonómico.

4.5. Instrumentos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas

Superado el asunto de la distribución de competencias, es preciso ahora abarcar todo lo que incumbe a los instrumentos de colaboración y cooperación entre las diferentes CCAA y el Estado. En España son varios los instrumentos que han proliferado y se han asentado durante los años de democracia. En cuanto a los instrumentos de cooperación horizontal (la que realizan las Comunidades Autónomas entre sí), ésta está regulada en el art. 145.2 CE. Dicha cooperación halla un límite absoluto en la prohibición establecida en el apartado primero, según el cual "en ningún caso se admitirá la Federación de Comunidades Autónomas".

En este precepto se mantiene la distinción de dos tipos de instrumentos de cooperación (convenios para la gestión y prestación de servicios propios y otros acuerdos de cooperación), pero incorpora una remisión a los Estatutos de Autonomía que comporta una casi completa desconstitucionalización tanto de la definición como de la regulación de los mencionados instrumentos de cooperación. Además, la previsión del primero de estos instrumentos, los convenios es facultativa ("Los Estatutos podrán prever..."). El artículo 145.2 sólo establece tres difusos límites, uno material y dos formales, a los poderes estatuyentes. En primer lugar, un límite material relativo al objeto posible o permitido de los convenios entre Comunidades Autónomas, si bien es tal la indeterminación o vaguedad de la noción empleada para definirlo ("gestión y

prestación de servicios propios") que apenas constriñe el margen de configuración de los poderes estatuyentes. En segundo lugar, la exigencia de prever la comunicación de los convenios a las Cortes Generales (aunque serán los Estatutos los que determinen el carácter y los efectos de la misma). Y, en tercer lugar, el requisito de previa autorización por las Cortes Generales de los acuerdos de cooperación que puedan celebrarse "en los demás supuestos" (que -cabe insistir una vez más- no se sabe a priori cuáles son, ya que la determinación de los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí queda deferida, como se dijo, a los Estatutos).

Los Convenios horizontales en España son casi inexistentes. Su regulación supone desconfianza hacia las CCAA. Pese a que este instrumento es una técnica potente y versátil en los federalismos europeos, Eliseo Aja apunta que en España no los hemos aprendido a utilizar.³²

Vista la cooperación horizontal, analizamos ahora los instrumentos de cooperación vertical existentes en el Estado autonómico. Las Conferencias Sectoriales, reguladas en la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, tienen un peso inferior que en los Estados federales. Este instrumento se ha configurado como órganos multilaterales, integrados por miembros del Gobierno de la Nación y de los Gobiernos de las CCAA, que tienen por finalidad hacer efectivo el principio de cooperación o servir de cauce para el ejercicio de las competencias coordinadoras del Estado, en ámbitos sectoriales concretos y mediante la adopción de acuerdos políticos³³.

La Conferencia de Presidentes es otro de los instrumentos de máxima importancia en los federalismos europeos, pero que en España tardó en asentarse y reunirse por primera vez, el 28 de octubre de 2004, bajo el mandato del Presidente del Gobierno, don José Luis Rodríguez Zapatero. Pese a su tardanza,

³² AJA, *Estado autonómico*, cit., p. 212

³³ TAJADURA, Javier, *El Principio de Cooperación en el Estado Autonómico*, Granada: 2010. Editorial Comares, cit., p. 108.

parece que este órgano va tomando forma mediante las diferentes reuniones que se han celebrado a posterior de su constitución.

Todos estos instrumentos aquí nombrados responden a un principio básico en un sistema federal, como es el principio de lealtad federal, mediante el cual los Estados y la Federación deben mostrar en sus relaciones una actitud amistosa. En España el Tribunal Constitucional (STC 152/1988) y la legislación lo reconoce, aunque con ciertos matices.

4.6. La financiación autonómica

El último, pero no por ellos menos importante, de los aspectos a analizar en este capítulo es el de la financiación autonómica. La Constitución Española regula la financiación de la Comunidades Autónomas de forma escasa y muy genérica. Los artículos 156, 157 y 158 se limitan a garantizar la autonomía financiera de las CCAA así como establecer por qué medios se constituirán sus recursos económicos. La regulación sobre este asunto recae, en esencia, en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), la cual realiza funciones de Constitución cuando solo es una ley orgánica, lo que implica una debilidad constitucional respecto este asunto.

La LOFCA, en su versión original, establecía distintos criterios de financiación para el período transitorio inicial y para el posterior período definitivo, aunque esta ley ha sido reformada cada cinco años. A partir de 1996, con la llegada del PP al Gobierno, estas reformas dejan de realizarse a través del consenso que caracterizaba las anteriores.

Pese al enorme e inesperado efecto de la crisis económica, no debemos ocultar los progresos realizados a través de todas estas reformas legales, tal y como apunta Aja, y es que esta evolución ha sido reconocida por el propio TC, por ejemplo muy explícitamente en la STC 204/2011, subrayando los avances de

la autonomía de gasto a la de ingresos, y dentro de estos, de las transferencias a la corresponsabilidad.³⁴

5. Perspectiva de futuro: horizonte federal y nacionalismos

Son muchos los que, a partir del auge del fenómeno independentista en Catalunya, se han apresurado a afirmar que la *solución federal* es una vía muerta y sin futuro. Pese a la vaguedad de esa afirmación y en la mayoría de casos desconocimiento de lo que es el federalismo por parte de quien pronuncia esa frase, creemos interesante determinar si es posible la convivencia de un sistema federal en un Estado donde confluyen nacionalismos regionales, así como el futuro de esta forma de organización territorial en nuestra sociedad actual.

En este sentido, resulta necesario citar a Juan J. Linz y el concepto que éste acuña como “federalismo multinacional”, según el cual es el resultado de un esfuerzo para mantener unidos en el Estado territorios dentro de los cuales existe un sentimiento nacional³⁵. Dadas las circunstancias históricas y políticas del Estado español, y más concretamente de Catalunya y el País Vasco, no sería descabellado intuir que esta forma de federalismo es la que podría estar presente en nuestro marco político, aunque no resulta difícil encontrar posturas contrarias a esta tesis en la doctrina, como la de José María Ruiz Soroa, según el cual el conflicto catalán es un fracaso del “federalismo remedial” (es lo que Linz llama federalismo multinacional), intentado desde 1978 hasta ahora³⁶.

Blanco Valdés asegura que esta situación de fuertes nacionalismos en la que España está inmersa viene determinada en parte por el sistema electoral español, el cual ha puesto en manos de los partidos nacionalistas (Convergència i Unió y Partido Nacionalista Vasco) la gobernación general cuando los dos grandes partidos estatales (PSOE y PP) no han alcanzado mayoría absoluta en el

³⁴ AJA, *Estado autonómico*, cit., p. 248.

³⁵ LINZ, Juan J., “Democracia, multinacionalismo y federalismo”, *Revista Española de Ciencia Política*, Volumen 1, Número 1, 1999, cit., pp. 7 – 40.

³⁶ RUIZ, José M., “Cómo se deshacen las naciones”, *Revista de Libros*.

Congreso. Esos partidos, afirma Valdés, han actuado como simples grupos de presión cuyo objetivo era obtener más cuotas de poder para sus territorios.³⁷

El nacionalismo ha determinado la exigencia de un trato asimétrico para ciertos territorios, mientras se han ido manteniendo las reivindicaciones autodeterministas. Pese a esto, no podemos imaginar otra *solución* a la tensión territorial que vivimos que no sea la de adaptar las reivindicaciones de, básicamente, Catalunya y País Vasco, mediante un encaje que asegure la cordial convivencia y respeto mutuo en el mismo Estado. Y esto, a nuestro juicio, solo es posible a través de un sistema federal. Para ello, en España, son necesarias una serie de reformas legales que aseguren la consecución de este modelo, aunque no será hasta el siguiente punto cuando ahondemos en este asunto y determinemos en qué grado es España un Estado federal.

En todo caso, no resulta difícil imaginar que en un momento en el que las sociedades y países evolucionan hacia una globalización continua y la interrelación e interdependencia entre la mayoría de Estados resulta de vital importancia para su desarrollo, la meta sea la unión de países y no la división. Por lo tanto, no solo es España la que debe avanzar hacia un modelo claramente federal, sino que ésta, junto con sus vecinos de la Unión Europea, deben definir una objetivo final de una Europa federal, donde existan naturalmente las peculiaridades de cada sociedad pero todas ellas se basen en un gobierno compartido que permita la actuación de la toda la Unión como una sola voz.

6. Conclusiones: ¿Es España un Estado federal?

En las páginas que nos preceden hemos hecho un análisis básico sobre el concepto de federalismo y cuáles son sus principales características que lo definen como tal, para posteriormente centrarnos en el Estado autonómico y examinar asimismo cuáles son sus notas definidoras. Es ahora, pues, el momento de determinar si estos elementos que caracterizan el Estado español son suficientes para calificarlo como federal.

³⁷ BLANCO VALDÉS, *Los Rostros*, cit., p. 341.

Pese a que sobre este asunto la doctrina no tiene una posición uniforme, los autores estudiados parecen tener una idea más o menos coincidente. Ruipérez afirma que España ya es federal, debido a la protección que hace la Constitución del principio de autonomía de las CCAA y el reparto de competencias, aunque admite que si se pretende transformar España en un modelo concreto de Estado federal, como por lo que respecta a las instituciones (Senado) y reparto de competencias, la reforma de la Constitución es el único cauce jurídicamente adecuado para lograr tal transformación³⁸.

Blanco Valdés, en su ensayo sobre los *Rostros del federalismo*, teoriza que el Constituyente no podía plantear en 1978 una España federal por el contexto político, recién salidos del franquismo, pero optó por un sistema autonómico muy próximo. El autor concluye con que las Comunidades Autónomas han experimentado una autonomía muy parecida a la federal.

El último autor que citaremos en este apartado es también el que formula la conclusión con la que más podemos coincidir. Eliseo Aja asume que el poder político de las CCAA es equiparable al de los Estados miembros de una Federación, pero no manifiestan un carácter jurídico claro. Además, Aja admite que la mayoría de los expertos caracterizan España como un sistema semifederal o federal.³⁹ Finalmente, sentencia que el Estado autonómico contiene los elementos esenciales de los federalismos actuales, y que los problemas territoriales de España pueden resolverse mejor introduciendo las técnicas federales en las competencias y financiación. El cambio de denominación, asegura Aja, no arreglaría los problemas.

Queda claro cuál es el punto coincidente entre los autores estudiados: España es un Estado federal aunque su configuración jurídica y política es inacabada, y la reforma del marco normativo es la única vía posible para avanzar

³⁸ RUIPÉREZ ALAMILLO, Javier, “Sobre la naturaleza del Estado de las Autonomías”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 81, 1993, cit., pp. 73 y ss.

³⁹ AJA, *Estado autonómico*, cit., p. 16.

en este sentido. Esta postura es perfectamente asumible por nosotros, por lo que vamos a exponer a continuación.

En el momento de estudiar los principales elementos del sistema autonómico hemos podido comprobar que la gran mayoría de ellos guardan una estrecha relación con los federalismos comparados, aunque hay aspectos en los que la diferencia es notable. Hay varios organismos o instituciones que deberían ser reformados para que estos cumplieran una función realmente federal. Como hemos podido observar, la Conferencia de Presidentes ha adquirido una máxima importancia en los federalismos europeos. Aunque en España tardó en reunirse, parece que estos últimos años va tomando forma. En este sentido, Aja reconoce que sería interesante una conferencia horizontal (sin participación del Gobierno central), como instrumento de cooperación entre CCAA, asemejándose de esta manera en un mayor grado a los federalismos estudiados, y avanzado en este aspecto en la consecución del Estado federal.

En cuanto a las competencias, hemos determinado que las Comunidades Autónomas gozan de una más que notable posición respecto a otras unidades regionales comparadas. Ahora bien, aunque el sistema competencial nos indique el grado de poder que han alcanzado tanto el Estado como las Comunidades autónomas, en absoluto resulta un indicador válido para "calificar" a un Estado como Federal, Autonómico o Regional, dependiendo del mayor o menor grado de transferencia competencial. Dicho de otro modo, el grado de autonomía o autogobierno de los entes descentralizados, el quantum competencial asumido por éstos, es irrelevante para calificar de Federal a un Estado. De hecho, es fácil constatar como nuestras Comunidades Autónomas gozan de mayores competencias que las regiones italianas de estatuto ordinario, pero también que los Estados federados venezolanos, los mexicanos, o los länder austríacos o alemanes. Por otro lado, también puede considerarse que sólo los entes descentralizados canadienses y australianos gozan de mayores competencias que las Comunidades Autónomas españolas.

A nuestro juicio, por todo lo anteriormente estudiado, debemos concluir que España es un Estado federal inacabado. La reforma de la Constitución de 1978 adquiere, en este punto, la máxima importancia, pues es el único cauce que permitiría concluir este proceso que se inició en la Transición y que a día de hoy, podría resolver el conflicto territorial que vivimos.

Esta reforma legal no debería revolucionar en ningún caso el texto constitucional. Creemos que tan solo es necesario reformar cuatro aspectos. En primer lugar, dotarse de una mejor distribución y reparto de competencias, imponiendo las reglas de forma clara e inequívoca, dejando un mínimo margen al Tribunal Constitucional. La reforma constitucional que proponemos contendría reglas claras para delimitar los espacios competenciales entre el Estado Federal y las naciones o comunidades. En el caso de Catalunya, la Generalitat desarrollaría las políticas públicas que tiene encomendadas, procurando la máxima proximidad, eficacia y eficiencia, y evitando duplicidades e interferencias del Gobierno federal.

En segundo lugar, el objetivo sería la consecución de un federalismo fiscal basado en los principios de suficiencia, justicia y solidaridad, para lograr un trato económico justo para todos los territorios. En este sentido y en el caso de Catalunya, una Agencia Tributaria de la Generalitat, con participación del Gobierno federal, se haría cargo de todos los impuestos que pagamos los catalanes. La Generalitat podría, entonces, tener toda la capacidad para modificar los impuestos que le sean atribuidos en función de la distribución que se acuerde con el conjunto de España, teniendo en cuenta las competencias de la Unión Europea. Este sistema de solidaridad entre territorios debería garantizar: que lo que pagan los catalanes en el conjunto del Estado federal, como lo que pagan el resto de las sus naciones o territorios, sea transparente; que sepamos a que se destinan los recursos que aportamos y que, poco a poco, el sistema funcione para hacer menos necesaria la solidaridad, para que todos los territorios se vayan nivelando; el cumplimiento del principio de ordinalidad, que se debería constitucionalizar, con las mismas garantías que actualmente tiene el cumplimiento del principio de solidaridad. De modo que, si Catalunya es el tercer

territorio en aportaciones al conjunto del Estado federado, debe encontrarse en la media del resto de Comunidades Autónomas en recepción de recursos por habitante. Esta Agencia Tributaria no debería extenderse al resto de CCAA, ya que entendemos la asimetría como un hecho natural en el Estado español.

En tercer lugar, y aunque hemos determinado que la existencia de un Senado federal no es requisito indispensable, creemos conveniente una cámara de representación territorial similar al Bundesrat alemán. Por esto, la reforma constitucional debería contener una profunda reforma del Senado. Todo el mundo está de acuerdo en que el Senado tal como lo tenemos hoy no sirve, es inoperante,. Por ello, proponemos la creación de un Senado federal con presencia de los gobiernos de las naciones o territorios federados: a través del Senado reformado, las naciones o comunidades participarían de la política legislativa general; en las competencias exclusivas, el Senado federal establecería las leyes de cooperación horizontal que sean necesarias y las naciones federadas podrían ostentar la representación de la Federación a nivel europeo e internacional.

En cuarto y último lugar, no podemos obviar que los simbolismos y los sentimientos juegan un papel fundamental en este campo. La reforma de la Constitución debería garantizar el reconocimiento de la identidad nacional de los territorios que componen España (Cataluña, País Vasco y Galicia, básicamente), de su singularidad dentro de España, que tiene raíces históricas profundas que se manifiestan, especialmente, en su lengua, su cultura, el derecho civil y las instituciones de autogobierno. De esta forma, estos territorios serían reconocidos como naciones dentro de España y disfrutarían del máximo autogobierno a partir de un reconocimiento específico.

Aunque esto ya es tarea de la política, si las principales fuerzas políticas españolas (lo deseado aunque quizás utópico sería un consenso) consiguieran llegar a un acuerdo sobre este asunto y llevaran a cabo una reforma de tal calibre, que garantizase estos cambios que hemos acabado de nombrar, en ese caso y solo en ese caso podríamos referirnos a España como un verdadero Estado Federal.

7. Bibliografía

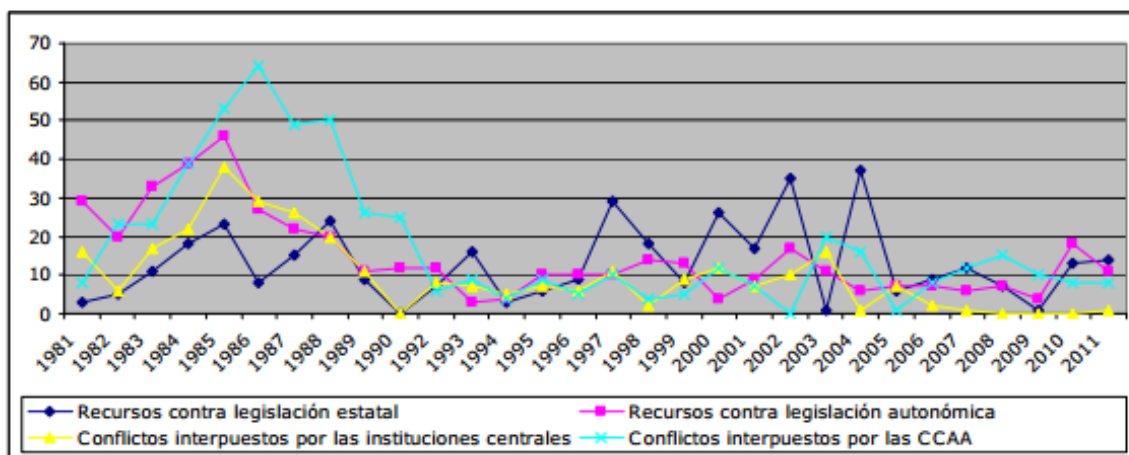
1. BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, “La indefinición constitucional del modelo de financiación autonómica derivada de la indefinición constitucional del modelo de Estado”, *El Estado autonómico. Integración, solidaridad y diversidad*, Volumen 1 (2005).
2. LINZ, Juan J., “Democracia, multinacionalismo y federalismo”, *Revista Española de Ciencia Política*, Volumen 1, Número 1, (1999).
3. AJA, Eliseo, *Estado autonómico y reforma federal*, Madrid: Alianza Editorial, 2014.
4. TAJADURA TEJADA, Javier, “El Principio de Cooperación en el Estado Autonómico”, *Anuario Jurídico de La Rioja*, Nº 8 (2002).
5. MORTON, Grodzins, *The American System: A New View of Government in the United States*. 1982
6. RUIPÉREZ ALAMILLO, Javier, “Sobre la naturaleza del Estado de las Autonomías”, *Revista de Estudios Políticos*, Nº 81 (1993).
7. VENTURA, Sofía (ed.), *Da Stato unitario a Stato federale. Territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*, Bolonia, Il Mulino, 2008.
8. GÓMEZ-REINO, Marga, “La distribución territorial del poder: estados unitarios y federales”, <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/4.5.distribterritorial.pdf>.
9. BLANCO VALDÉS, Roberto, *Los rostros del federalismo*, Madrid: Alianza Editorial, 2012.
10. ABOLINS, Daira, “El federalismo como forma de estado”, *Erga Omnes*, Nº 1 (2006).
11. WHEARE, Kenneth, *Federal Government*, Londres- Nueva York- Toronto, 1953, 3ª ed.
12. A. Lijphart, 2000: Modelos de democracia, Barcelona, Ariel.
13. SIMÓN, Pere, “Federalismo judicial y distribución de competencias en materia de administración de justicia en Suiza”,

http://governacio.gencat.cat/web/.content/iea/documents/publicacions/reaf/2013/18/arxiu_reaf_18/_reaf18_simon_es.pdf.

14. ANDERSON, George, *Una introducción al federalismo*, Madrid: Marcial Pons, 2008.
15. WATTS, Ronald, *Sistemas federales comparados*, Madrid: Marcial Pons, 2006.
16. TAJADURA, Javier, *El Principio de Cooperación en el Estado Autonómico*, Granada: 2010. Editorial Comares.
17. RUIZ, José M, “Cómo se deshacen las naciones”, *Revista de Libros*.

8. Anexo

Gráfico 1. Evolución de la conflictividad constitucional entre comunidades autónomas e instituciones estatales (1981-2009)



Fuente: Institut d'Estudis Autonòmics